Urteilskopf

108 Ia 126

25. Arrêt de la IIe Cour de droit public du 7 mai 1982 dans la cause Hirsch c. Grand Conseil du canton de Genève (recours de droit public)
Regeste (de):
Staatsrechtliche Beschwerde gegen ein Gesetz, in dem bereits bisher geltende Prinzipien erneut aufgenommen wurden; Beschwerdebefugnis, Art. 4 Abs. 2 BV, Gleichheit der Geschlechter.

1. Eine vor Beginn der Frist eingereichte Beschwerde ist nicht unzulässig (E. 1a).

2. Wiederholt der Gesetzgeber in einem neuen Erlass einen Grundsatz, der schon im alten figurierte, und ändert er nicht den Inhalt sondern lediglich Elemente von untergeordneter Bedeutung, so ist das Bundesgericht befugt, die alten Elementen in ihrem neuen Rahmen wieder zu kontrollieren (E. 1b und c).

3. Festhalten an der Rechtsprechung, wonach eine staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 4 Abs. 1 BV unzulässig ist, wenn sie gegen eine Gesetzes- oder Reglementsbestimmung gerichtet ist, die Dritte begünstigt, und der Beschwerdeführer kein besonderes Interesse an der Aufhebung der Bestimmung geltend macht (E. 2).

Gilt sie auch hinsichtlich gestützt auf Art. 4 Abs. 2 BV erhobener Beschwerden? (Frage offen gelassen, E. 3b).

4. Der Ehegatten gewährte Steuerabzug bei Erwerbstätigkeit der Ehefrau begründet keine Rechtsungleichheit im Sinne von Art. 4 Abs. 2 BV sondern einen Vorteil, der dem Ehemann ebenso zu gute kommt wie der Ehefrau (E. 4).

Regeste (fr):
Recours de droit public contre une loi reprenant d'anciens principes; qualité pour recourir; art. 4 al. 2 Cst., égalité des sexes.

1. Un recours prématuré n'est pas irrecevable (consid. 1a).

2. Lorsque le législateur répète dans une loi nouvelle le principe qu'il a déjà posé dans un texte antérieur, en modifiant, non le contenu, mais simplement des éléments secondaires, le Tribunal fédéral peut contrôler une nouvelle fois les éléments anciens pris dans leur nouveau contexte (consid. 1b et c).

3. Il n'y a pas lieu de réexaminer la jurisprudence prévoyant qu'un recours de droit public fondé sur l'art. 4 al. 1 Cst. et dirigé contre une disposition légale ou réglementaire octroyant des privilèges aux tiers est irrecevable dans la mesure où le recourant ne fait pas valoir un intérêt particulier (consid. 2).

Cette jurisprudence demeure réservée dans le cadre d'un recours de droit public fondé sur l'art. 4 al. 2 Cst. (consid. 3b).

4. La déduction fiscale accordée aux couples mariés dont la femme exerce une activité lucrative ne constitue pas une inégalité sanctionnée en principe par l'art. 4 al. 2 Cst., mais un avantage qui profite autant au mari qu'à son épouse (consid. 4).

Regesto (it):
Ricorso di diritto pubblico contro una legge che riprende principi già vigenti in precedenza; legittimazione ri-

corsuale; art. 4 cpv. 2 Cost., uguaglianza tra i sessi.

1. Un ricorso prematuro non è inammissibile (consid. 1a).

2. Ove il legislatore ripeta in una nuova legge il principio da lui già stabilito in una legge anteriore, di cui non modifica il contenuto essenziale, bensì solo elementi secondari, deve ammettersi che egli accetti un nuovo controllo anche degli elementi precedenti ripresi nel nuovo contesto (consid. 1b, c).

3. Non v'è ragione di riesaminare la giurisprudenza secondo la quale un ricorso di diritto pubblico fondato sull'art. 4 cpv. 1 Cost. e diretto contro una disposizione di legge o regolamentare che conferisce privilegi a terzi è inammissibile nella misura in cui il ricorrente non invochi un interesse particolare (consid. 2).

Rimane indeciso se tale giurisprudenza valga anche per i ricorsi fondati sull'art. 4 cpv. 2 Cost. (consid. 3b).

4. La deduzione fiscale accordata ai coniugi nel caso in cui la moglie eserciti un'attività lucrativa non costituisce una disparità vietata in linea di principio dall'art. 4 cpv. 2 Cost., bensì un vantaggio di cui fruiscono sia il marito che la moglie (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 127

BGE 108 Ia 126 S. 127

L'art. 10 de la loi générale sur les contributions publiques (en abrégé LCP; voir RSLG D.3.1) précise que, pour la perception des impôts sur le revenu et la fortune (et aussi pour la détermination

BGE 108 Ia 126 S. 128

du taux d'imposition), le revenu et la fortune de la femme mariée sont réunis à ceux du mari lorsqu'ils vivent ensemble (al. 1), la femme mariée répondant alors, solidairement avec son mari, du paiement des impôts relatifs à son revenu et à sa fortune (al. 3). Le 24 avril 1970, considérant que l'abandon de la règle de l'unité du revenu des époux vivant ensemble "pour une catégorie de contribuables seulement conduirait à des inégalités choquantes", le Conseil d'Etat a déposé un projet de loi sur les déductions sociales prévoyant notamment l'introduction - à l'art. 21 LCP, sous la lettre t - d'une disposition nouvelle (voir l'Exposé des motifs du projet de loi No 3500, in: Mémorial des séances du Grand Conseil genevois 1970, p. 749 et 653). Lors de sa séance du 18 décembre 1970, le Grand Conseil a adopté le texte du projet gouvernemental prévoyant, dès le 1er janvier 1971, une nouvelle déduction sociale à l'art. 21 lettre t LCP. "Art. 21
De l'ensemble des revenus bruts effectivement réalisés par le contribuable ou fixés par évaluation, le Département des finances et contributions déduit: t) un montant équivalant à 15% du produit de l'activité lucrative de la femme du contribuable jusqu'à concurrence de 1'200 francs par année." (Voir le Mémorial des séances du Grand Conseil 1970 p. 3017 et Recueil des lois genevoises 1971 p. 57.) Par une loi du 4 février 1972, le Grand Conseil genevois a porté le montant maximum de la déduction sociale de 1'200 à 1'300 fr. par année (voir Recueil des lois genevoises 1972 p. 70). Répondant à une initiative populaire intitulée "Pour plus de justice fiscale", le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil d'opposer à cette initiative un contre-projet prévoyant notamment d'augmenter la déduction admise à l'article 21 lettre t LCP. Dans sa séance du 9 avril 1981, le

Grand Conseil a adopté ce contre-projet. En date du 14 juin 1981, les électeurs genevois ont rejeté l'initiative et accepté le contre-projet. Depuis cette date, l'article 21 lettre t LCP a donc la teneur suivante: "Art. 21
De l'ensemble des revenus bruts effectivement réalisés par les contribuables ou fixés par évaluation, le Département des finances et contributions (ci-après Département) déduit: t) un montant équivalant à 30% du produit de l'activité lucrative de la femme du contribuable jusqu'à concurrence de 3'500 francs par année." (Voir la Feuille d'Avis officielle des 15 avril, 19 juin et 17 juillet 1981; voir aussi RSLG D.3.1 p. 10 et 13.)

BGE 108 Ia 126 S. 129

D'autre part, on sait qu'à cette même date du 14 juin 1981 le peuple suisse et les cantons ont accepté l'introduction dans la Constitution fédérale d'un second alinéa de l'art. 4 Cst. prévoyant l'égalité entre homme et femme. Laurent Hirsch déclare former un recours de droit public (au sens de l'art. 84 al. 1 lettre a OJ) contre cette modification de l'art. 21 lettre t LCP qu'il tient pour contraire à la nouvelle disposition de l'art. 4 al. 2 Cst. Il demande au Tribunal fédéral "de casser la modification du 9 avril 1981 de l'art. 21 lettre t LCP". Dans son mémoire de réponse, le Conseil d'Etat - représentant le Grand Conseil - conclut au rejet du recours. Le 20 novembre 1981, Laurent Hirsch a déposé un mémoire complétif. Le directeur de l'Administration fiscale cantonale a informé que le Conseil d'Etat n'entendait pas présenter de nouvelles observations sur le recours.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Le recourant n'attaque pas une décision concrète d'application de l'art. 21 lettre t de la loi genevoise sur les contributions publiques (LCP), mais cette disposition légale elle-même dont il demande expressément l'annulation. Dans sa réponse motivée, l'autorité cantonale intimée conclut simplement au rejet du recours; elle ne s'oppose donc pas à l'entrée en matière. Cela n'est toutefois pas décisif car le Tribunal fédéral examine d'office toutes les questions de recevabilité sans être lié par les conclusions des parties, ni par les moyens qu'elles ont ou n'ont pas fait valoir. a) En droit genevois, le délai prévu à l'art. 89 OJ pour déposer un recours de droit public contre une loi cantonale ou un arrêté cantonal de portée générale commence à courir dès la publication, dans la Feuille d'avis officielle, de la promulgation de ce texte légal ou réglementaire. S'il s'agit - comme en l'espèce - d'une loi soumise au vote des électeurs, ce délai de trente jours ne commence pas à courir dès la publication du résultat de ce vote populaire, mais seulement lorsque l'autorité compétente publie son arrêté de promulgation et fixe ainsi la date d'entrée en vigueur de la loi (voir les art. 8, 11, 12, 13, 14 et 14A de la loi genevoise du 8 décembre 1956 sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels; RSLG B.2.1).

BGE 108 Ia 126 S. 130

Dans le cas particulier, Laurent Hirsch a déposé son recours le 13 juillet 1981, soit avant la publication (le 17 juillet 1981) et même avant le prononcé (le 15 juillet 1981) de l'arrêté du Conseil d'Etat promulguant la loi du 9 avril 1981. Le présent recours est donc prématuré, mais cela ne saurait nuire au recourant: selon la jurisprudence, en effet, un recours prématuré n'est pas irrecevable (ATF 103 Ia 193 et 194 consid. 1 et les références citées). b) Il faut relever que le recourant attaque - comme contraire à l'art. 4 al. 1 et 2 Cst. - une disposition légale qui, dans son principe, avait déjà été adoptée définitivement le 18 décembre 1970 et qui a été régulièrement appliquée depuis le 1er janvier 1971 (voir ROLG 1971 p. 57). En février 1972 (voir ROLG

1972 p. 70) puis en juin 1981, le législateur genevois a modifié le pourcentage et le montant maximum de la déduction sociale; il n'a rien changé au principe de cette déduction qu'il a simplement confirmé. Dès lors, la question se pose de savoir si le recourant peut aujourd'hui attaquer une norme légale qui reprend le principe posé par une loi en vigueur depuis plus de dix ans. Dans un arrêt Burkard du 19 mars 1926, le Tribunal fédéral est entré en matière sur un recours qui était dirigé contre un arrêté par lequel le Conseil d'Etat zurichois confirmait, en 1925, un arrêté déjà pris en 1914. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a pris soin de préciser que, s'il admettait la recevabilité du recours formé en 1925, c'est parce que l'arrêté attaqué créait une situation juridique nouvelle en ce sens qu'il confirmait, à titre définitif et sur des bases nouvelles, une interdiction de chasser qui, à l'origine, n'était que provisoire (ATF 52 I 160 consid. 2). En octobre 1981, le Tribunal fédéral a dit qu'il ne saurait être question de n'entrer en matière que si le recours porte sur des éléments nouveaux des dispositions légales attaquées, à l'exclusion des éléments qui ont été repris d'anciens textes abrogés. C'est dans leur nouveau contexte et dans leur intégralité qu'il faut considérer les dispositions adoptées par le législateur cantonal, sans qu'il y ait lieu de distinguer à cet égard entre ce que les dispositions légales attaquées doivent au texte antérieur et ce qu'elles apportent de nouveau. Bien plus, il apparaît comme normal que tout nouveau texte légal puisse être examiné pour lui-même, dans sa totalité (arrêt non publié du 12 octobre 1981, p. 8 consid. 1b). Lorsque le législateur reprend dans une nouvelle loi le principe qu'il a déjà posé dans un texte antérieur, sans apporter à ce dernier de modifications de contenu, mais un simple changement sur des

éléments secondaires, on peut considérer néanmoins qu'il s'engage à assumer le risque d'être contrôlé une nouvelle fois. c) En l'espèce, l'art. 21 lettre t LCP n'a nullement modifié le principe de déduction sociale mais n'a fait qu'augmenter le montant de cette dernière par rapport à celui qui était prévu dans la loi entrée en vigueur le 1er janvier 1971 (modifiée par la loi du 4 février 1972). Dès lors que le principe de la déduction sociale est répété dans la loi nouvelle, on ne peut reprocher au recourant de n'avoir pas émis ses critiques au moment où ce principe a été posé pour la première fois, dans la loi ancienne. De surcroît, on peut admettre que lorsque seules certaines dispositions sont modifiées, il ne faut pas pour autant limiter le recours aux éléments nouveaux uniquement, en excluant les éléments repris d'anciens textes abrogés. Souvent, la modification de certaines dispositions engendre un nouveau contexte qui nécessite que les anciens éléments puissent être reconsidérés à la lumière des nouveaux.
Partant, le recours de Laurent Hirsch n'est en aucun cas tardif. En l'espèce, la question principale est celle de savoir si Laurent Hirsch a qualité pour former un recours de droit public contre une disposition légale qui prévoit un allègement fiscal en faveur de certains contribuables. Cette question doit être examinée aussi bien au regard de l'art. 4 al. 1 que de l'art. 4 al. 2 Cst., dès lors que le recourant invoque l'une et l'autre dispositions.

2. Selon une jurisprudence déjà ancienne, les recours dirigés contre les décisions concrètes (Verfügungen), voire même contre des dispositions légales ou réglementaires (Erlasse) octroyant des privilèges à des tiers, sont irrecevables (ATF 85 I 53). Cette jurisprudence a fait l'objet de critiques (H. HUBER, ZBJV 96/1960 p. 353 ss) fondées notamment sur le fait qu'elle empêcherait le justiciable de faire valoir le principe de l'égalité de traitement lorsqu'on est en présence d'une disposition légale ou réglementaire. Le Tribunal a ainsi précisé que seul le recourant qui ne serait pas plus intéressé que n'importe quel autre justiciable de son canton à s'opposer à un privilège accordé à un tiers, pourrait se voir refuser le droit de recourir contre la disposition favorisant ce tiers (ATF 86 I 286). Il a ajouté que toutefois celui qui apporte la preuve qu'il est concerné d'une manière particulière est en droit d'attaquer une telle disposition (Erlass). Après s'être écarté de ces principes et avoir admis à nouveau que ni une disposition légale ou réglementaire ni une décision concrète

ne pouvaient faire l'objet d'un recours de droit public contestant des privilèges octroyés à des tiers (ATF 103 Ia 69 consid. 1c), le Tribunal fédéral a estimé, dans l'arrêt Stauffacher (ATF 105 Ia 357), qu'il n'y avait pas lieu, en l'espèce, de procéder à un nouvel examen de la question, dès lors que même si l'on se limitait à exiger du recourant qu'il justifie d'un intérêt particulier n'appartenant pas à tout autre citoyen, cette dernière condition ne serait pas remplie. Conformément à la jurisprudence susmentionnée (ATF 105 Ia 356), on constate, dans le cas particulier, que Laurent Hirsch ne peut se prévaloir d'aucun intérêt particulier à obtenir l'annulation de l'art. 21 lettre t LCP. En effet, le recourant, qui, il convient de le préciser, ne critique nullement le principe du cumul des salaires réalisés par deux époux, se limite à mettre en question le principe de déduction sociale prévu et réglementé par l'art. 21 lettre t LCP, dans la mesure où les montants déductibles ont été augmentés suite à la votation populaire du 14 juin. Il demande que la modification du 14 juin soit annulée, et que les montants prévus antérieurement au 14 juin soient à nouveau en vigueur sans pour autant que le principe de la déduction soit abrogé. Il fait remarquer toutefois que le système de déduction sociale est source d'inégalité. Il relève que la loi traite différemment le couple dont le mari travaille seul, et qui ne jouit ainsi d'aucune déduction, de celui où l'épouse a seule une activité lucrative et bénéficie des effets de l'art. 21 lettre t LCP. Toutefois, le recourant ne fait qu'émettre des critiques théoriques dont il ne tire aucune conséquence positive dès lors qu'il ne prétend pas se trouver lésé par le traitement d'inégalité invoqué. En réalité, il ne fait valoir aucun intérêt, même pas virtuel, à l'annulation de la disposition incriminée. Si cette dernière devait être "cassée", comme le recourant le demande, il n'y aurait que perdants, puisque les couples mariés dont seul le mari a une activité lucrative, n'en seraient pas favorisés, et que les couples mariés dont l'épouse seule ou les deux conjoints auraient une telle activité, seraient privés de l'augmentation de la déduction sociale accordée par l'art. 21 lettre t LCP. On ne saurait donc reconnaître la qualité pour recourir à celui qui ne prétend retirer aucun avantage de son recours, lequel ne pourrait d'ailleurs que nuire aux intérêts des tiers. Le moyen tiré de l'art. 4 al. 1 Cst. est donc irrecevable.

3. Cette solution, conforme à la jurisprudence antérieure du Tribunal fédéral examinant les dispositions de droit cantonal sous

l'angle de l'art. 4 al. 1 Cst., doit-elle subir une exception dans les cas où l'al. 2 de l'art. 4 Cst. est invoqué aux seules fins de supprimer les privilèges accordés aux tiers? Autrement dit, doit-on reconnaître au justiciable le droit de recourir, en se fondant sur l'alinéa 2 de l'art. 4 Cst., par une action "formelle" sans avoir à justifier d'un intérêt au moins virtuel? a) Contrairement à l'opinion exprimée par le Conseil d'Etat genevois, l'art. 4 al. 2 Cst. est, dès son entrée en vigueur, directement applicable de sorte que tout citoyen (homme ou femme) peut en principe s'en prévaloir pour faire annuler - par la voie du recours de droit public - une nouvelle disposition légale ou réglementaire cantonale ou une décision de l'autorité cantonale qui consacre une inégalité de traitement entre les sexes non justifiée par des différences biologiques ou fonctionnelles entre les hommes et les femmes. Ainsi, dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral a fait application de ce principe constitutionnel de l'égalité des sexes en faveur de jeunes filles qui n'avaient pas été admises dans des établissements de l'enseignement secondaire vaudois aux mêmes conditions que les garçons (arrêt du 12 février 1982, consid. 5, destiné à la publication). C'est donc à tort que, dans sa réponse au recours, l'autorité cantonale intimée a soutenu que l'art. 4bis (sic) Cst. ne ferait que donner au législateur le mandat, pour les années à venir, "de développer la législation de manière à éliminer (peu à peu) les discriminations entre sexes qui constitueraient de véritables inégalités de droits". b) Cependant, il n'y a pas lieu, en l'espèce, d'examiner si les principes posés par la jurisprudence (ATF 105 Ia 356 /357, cité plus haut) pour déterminer les conditions de recevabilité d'un recours de droit public fondé sur l'art. 4 al. 1 Cst., doivent subir une exception lorsque le recourant n'invoque pas l'alinéa 1 mais l'alinéa 2 de l'art. 4 Cst. En effet, pour les raisons exposées ci-dessous, le problème qui se

pose dans le cas particulier ne concerne nullement le principe de l'égalité des sexes récemment admis dans la Constitution (art. 4 al. 2).

4. En réalité, il importe d'analyser le sens et la portée de la disposition attaquée; pour cela, il faut la mettre en relation avec l'art. 10 LCP qui énonce le principe de l'imposition globale de la famille: "Art. 10
Pour la perception des impôts, le revenu et la fortune de la femme mariée sont réunis à ceux du mari lorsqu'ils vivent ensemble, quel que

soit le régime sous lequel ils sont mariés. Cette disposition ne s'applique qu'à partir de l'année qui suit le mariage. Lorsque les époux séparés de biens ont des domiciles distincts, chacun d'eux peut demander à être imposé séparément. La femme mariée répond des impôts relatifs à sa fortune et à ses revenus solidairement avec le mari, quels que soient les droits que le régime matrimonial confère à ce dernier. Lorsque la demande en est formulée dans la déclaration, le Département indiquera la part des impôts du bordereau commun afférente au revenu de l'activité lucrative de la femme mariée. Art. 21
De l'ensemble des revenus bruts effectivement réalisés par les contribuables ou fixés par évaluation, le Département des finances et contributions (ci-après Département) déduit: t) un montant équivalant à 30% du produit de l'activité lucrative de la femme du contribuable jusqu'à concurrence de 3'500 francs par année." Ainsi, dans le système adopté en droit genevois - comme dans les lois fiscales des autres cantons et de la Confédération - la déduction sociale prévue à l'art. 21 lettre t LCP n'est pas accordée à toutes les femmes qui exercent une activité lucrative, ni même aux seules femmes mariées qui tirent un revenu imposable de leur travail, mais bien plutôt aux couples mariés dont la femme a un tel revenu; cet avantage fiscal profite donc tout autant au mari (principal responsable du paiement des impôts dus sur les revenus des deux époux) qu'à la femme mariée. Au demeurant, cette déduction sociale n'est pas conçue comme une inégalité entre les sexes - en principe interdite en vertu de l'art. 4 al. 2 Cst. - mais comme une mesure sociale jugée nécessaire pour atténuer les inconvénients du cumul des revenus des deux époux. Il est vrai que le recourant soutient que, selon l'art. 21 lettre t LCP, "une femme mariée qui travaille et dont le mari ne travaille pas" pourrait déduire jusqu'à 3'500 francs de son revenu imposable. Toutefois, le recourant n'a pas démontré l'existence d'une inégalité entre les sexes - en principe interdite selon l'art. 4 al. 2 Cst. - dès lors que, même dans cette hypothèse, la déduction profite tout autant au mari qu'à la femme mariée. Ainsi ni l'alinéa 1, ni l'alinéa 2 de l'art. 4 Cst. ne peuvent être invoqués dans le cas particulier, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'entrer en matière.